



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže, soudkyně Mgr. Věry Jachurové a soudce Mgr. Marka Zimy v právní věci

žalobkyně: **WORK 21 INDUSTRIAL GROUP s.r.o. v likvidaci**, IČO: 06969267
se sídlem Senovážné náměstí 1464/6, Nové Město, 110 00 Praha 1

zastoupené advokátem JUDr. Tomášem Havelkou, LL.M.
se sídlem Běchovická 701/26, Praha 10

proti

žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15.2.2019 č.j. MPSV-2018/254958-422/2

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 15.2.2019 č.j. MPSV-2018/254958-422/2 a rozhodnutí Úřadu práce České republiky, generálního ředitelství ze dne 7.11.2018 č.j. UPCR-2018/83570/4 se zrušují a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobkyně advokáta JUDr. Tomáše Havelky, LL.M.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou Městskému soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto její odvolání a současně potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce České

Shodu s prvopisem potvrzuje: V. P.

republiky, generálního ředitelství (dále jen „úřad práce“) ze dne 7.11.2018 č.j. UPCR-2018/84570/4 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž bylo dle § 63 odst. 2 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) žalobkyni odňato povolení ke zprostředkování zaměstnání z důvodu porušení povinnosti stanovené v § 58a téhož zákona, kterého se žalobkyně dopustila tím, že zprostředkovala zaměstnání bez sjednaného pojištění.

2. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný konstatoval, že žalobkyně požádala dne 22.3.2018 o povolení ke zprostředkování zaměstnání dle § 14 odst. 1 písm. b) zákona o zaměstnanosti. Rozhodnutím úřadu práce ze dne 18.5.2018 č.j. UPCR-2017/30575/5 bylo žalobkyni uděleno povolení ke zprostředkování zaměstnání na dobu tří let počínaje dnem nabytí právní moci rozhodnutí (18.5.2018), přičemž následně bylo toto rozhodnutí změněno rozhodnutím Úřadu práce ze dne 9.7.2018 č.j. UPCR-2018/60109/1. Úřad práce následně zjistil, že žalobkyně nesplnila svou povinnost doložit ve lhůtě dvou měsíců od právní moci rozhodnutí o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání doklad o sjednání pojištění dle § 58a odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Dne 20.8.2018 proto podal Státnímu úřadu inspekce práce podnět k zahájení řízení z moci úřední ve věci spáchání přestupku dle § 140 odst. 1 písm. f) zákona o zaměstnanosti a dne 10.10.2018 zahájil správní řízení ve věci odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti. Dne 26.10.2018 žalobkyně úřadu práce předložila kopii pojistné smlouvy č. 20841380-04 o pojištění záruky pro případ úpadku žalobkyně jako agentury práce ze dne 14.9.2018 na pojistné období od 1.9.2018 do 31.8.2019. Ve vyjádření k zahájenému správnímu řízení žalobkyně uvedla, že s vědomím povinnosti uzavřít pojištění vstoupila do jednání s pojišťovnou s cílem předmětné pojištění ve lhůtě dvou měsíců uzavřít. Celá záležitost se však z nejrůznějších důvodů prodlužovala a k uzavření pojištění záruky došlo až dne 14.9.2018. Svou faktickou činnost proto žalobkyně zahájila až v říjnu 2018, do té doby neuzavřela žádnou pracovní smlouvu ani jiné smlouvy pracovněprávního charakteru. Žalobkyně se omluvila za nedodržení zákonem stanovené lhůty pro sjednání pojištění a požádala o přihlídnutí k tomu, že svou činnost fakticky zahájila až v říjnu 2018.
3. Úřad práce žalobkyni povolení ke zprostředkování zaměstnání prvostupňovým rozhodnutím odejmul. V odůvodnění uvedl, že součástí rozhodnutí o udělení povolení bylo také stanovení podmínek, z nichž vyplynulo, že žalobkyně byla do 18.7.2018 povinna správnímu orgánu doložit doklad o sjednání pojištění, což nesplnila. Primární povinností žalobkyně bylo mít uzavřené platné pojištění pro případ úpadku ve smyslu § 58a zákona o zaměstnanosti. Doložené pojištění bylo sjednáno až ke dni 1.9.2018, tedy 2 měsíce po marném uplynutí zákonem stanovené lhůty. Z dikce předmětného ustanovení dle úřadu práce plyne, že i pokud agentura práce nevykonává žádnou činnost, je povinna zákonné pojištění mít. Skutečnost, že žalobkyně do doby sjednání pojištění aktivně nepřidělovala žádného zaměstnance, není pro posouzení věci rozhodná. V České republice je možné pojistnou smlouvu uzavřít i v případě, že agentura práce dosud žádné zaměstnance nepřiděluje. Úřad práce uzavřel, že má za prokázané, že se žalobkyně dopustila porušení § 58a zákona o zaměstnanosti, přičemž uvedené ustanovení mu nedává možnost činit výjimky. Neumožňuje mu totiž zvážit, zda povolení odejme či nikoliv, nýbrž striktně stanoví, že povolení ke zprostředkování zaměstnání odejme.
4. Žalobkyně v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně namítla, že nedodržení dvouměsíční lhůty k uzavření pojistné smlouvy bylo způsobeno zejména obstrukcemi ze

strany pojišťovny (požadavky na předložení podkladů, doba dovolených, blíže neodůvodněné prodlení v komunikaci). Protože byla doba plnění z pojistné smlouvy sjednána až ode dne 1.9.2018, žalobkyně zahájila svou činnost až od 1.10.2018. Úřad práce má dle názoru žalobkyně právo odejmout povolení jen v případě, že agentura práce zprostředkovává zaměstnání bez sjednaného pojištění. K tomu však ze strany žalobkyně nedošlo, a nebyla proto naplněna dispozice pravidla obsaženého v § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti. Žalobkyně upozornila na dřívější znění předmětného ustanovení, které obsahovalo další důvod k odejmutí povolení, kterým bylo nepředložení pojištění v zákonem stanovené lhůtě. Tento důvod odejmutí povolení byl však vypuštěn, a úřad práce proto nemohl toliko na základě nepředložení pojistné smlouvy žalobkyni povolení odejmout.

5. Žalovaný v napadeném rozhodnutí v rámci vypořádání odvolacích námitek konstatoval, že žalobkyně úřadu práce nedoložila ve lhůtě dvou měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání doklad o sjednání pojištění záruky pro případ úpadku. Požadované pojištění uzavřela až dne 14.9.2018, z čehož plyne, že takřka čtyři měsíce nedisponovala pojištěním dle § 58a zákona o zaměstnanosti. Zákonná povinnost je spjata s udělením povolení ke zprostředkování zaměstnání a dvouměsíční lhůta, na kterou úřad práce žalobkyni dostatečně upozornil v rozhodnutí o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání, se vztahuje k doložení dokladu o sjednání příslušného pojištění, nikoliv k jeho sjednání. Agentura práce má stran pojištění dvě povinnosti, a to jednak povinnost pojištění si sjednat nejpozději dnem nabytí právní moci předmětného rozhodnutí, a následně povinnost předložit doklad o jeho sjednání. Žalobkyně však zahájila jednání s pojišťovnou teprve po udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání, což bylo příliš pozdě.
6. Samotné nedoložení pojištění ve stanové lhůtě by nebylo důvodem k odnětí povolení za předpokladu, že by bylo řádně a včas uzavřeno. V takovém případě by se jednalo pouze o přestupek podle § 141 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, který projednává Státní úřad inspekce práce a oblastní inspektoráty. Řízení ve věci odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání a řízení o pokutě jsou dva zcela odlišné právní instituty, přičemž v řízení o přestupku, který vede Státní úřad inspekce práce, se projednává skutečnost, že agentura práce nedoloží doklad o sjednaném pojištění, zatímco předmětem řízení, které vedl úřad práce, je skutečnost, že žalobkyně v zákonem stanovené lhůtě neměla pojištění vůbec sjednáno, a to nezávisle na tom, zda v této době dočasně přidělovala zaměstnance či nikoliv. Povinnost doložit úřadu práce doklad o sjednání pojištění není zákonem o zaměstnanosti stanovena samoúčelně. Zákonodárce dokládací povinnost agenturám práce uložil proto, aby byl úřad práce schopen zjistit, zda byla základní povinnost sjednat si pojištění splněna či nikoli. V případě žalobkyně povinnost sjednat si pojištění zjevně splněna nebyla, což žalobkyně sama uznala. Dle žalovaného je třeba odlišovat ty případy, kdy si agentura práce pojištění včas sjedná, ale úřadu práce tuto skutečnost nedoloží. V takovém případě se jedná pouze o přestupek. Pokud však agentura práce poruší § 58a odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti a ve stanovené lhůtě si pojištění nesjedná, jediným možným východiskem je odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání, a to neohledně na to, zda byla inspekcí práce trestána v přestupkovém řízení, nebo zda si pojištění dodatečně sjednala. Lze proto souhlasit se žalobkyní, že jí nelze odejmout povolení jen na základě toho, že nepředložila doklad o sjednaném pojištění, nicméně úřad práce jí odejmul povolení proto, že si ve lhůtě pojištění vůbec nesjednala (a tudíž ho nemohla ani doložit).

7. V žalobě proti napadenému rozhodnutí žalobkyně namítla, že pro vydání napadeného rozhodnutí nebyly splněny zákonné podmínky předpokládané ustanovením § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti a správní orgány obou stupňů překročily svou pravomoc, pokud bez zákonné opory uložily žalobkyni sankci v podobě odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání. Žalobkyně nedlouho po udělení povolení zahájila jednání s Českou pojišťovnou o sjednání pojištění, nicméně z různých důvodů zejména na straně České pojišťovny byla pojistná smlouva sjednána dne 14.9.2018 s předmětem plnění ode dne 1.9.2018. Žalobkyně proto v dobré víře zahájila činnost agentury práce (tj. zprostředkování zaměstnání) až od 1.10.2018. Do té doby neuzavřela, vědoma si toho, že nemá pojištění, žádnou pracovní smlouvu ani jiné smlouvy pracovněprávního charakteru. Nejenže dočasně nepřidělovala žádné zaměstnance, ale ani žádné zaměstnance v době, kdy nedisponovala pojištěním, neměla. Nenaplnila tedy definici zprostředkování zaměstnání dle § 66 zákona o zaměstnanosti. Úřad práce prvostupňovým rozhodnutím odejmul žalobkyni povolení ke zprostředkování zaměstnání, přičemž důvodem odejmutí bylo nedoložení dokladu o sjednání pojištění podle § 58a zákona o zaměstnanosti. Podle § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti však úřad práce může odejmout povolení pouze v případě, že agentura práce zprostředkovává zaměstnání bez sjednaného pojištění. Žalobkyně však zaměstnání začala zprostředkovávat až ode dne 1.10.2018, tedy až v době, kdy pojistnou smlouvu měla již uzavřenou. Nebyla proto naplněna dispozice pravidla zakotveného v § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti.
8. Žalobkyně brojila proti názoru žalovaného, že měla povinnost sjednat si příslušné pojištění nejpozději ke dni nabytí právní moci rozhodnutí o udělení povolení, neboť taková povinnost jí ze žádného zákonného ustanovení nevyplývá. Sjednání pojištění není podmínkou povolení, nadto § 58a zákona o zaměstnanosti ukládá povinnost sjednat si pojištění agentuře práce, které bylo uděleno povolení ke zprostředkování zaměstnání, což přímo vyvrací tvrzení žalovaného, že agentura má mít sjednané pojištění ještě před udělením povolení.
9. Žalovaný vyložil § 58a zákona o zaměstnanosti tak, že při odjímání povolení není rozhodné, zda žalobkyně činnost (zprostředkování zaměstnání) fakticky vykonávala, rozhodné je, že k dané činnosti byla oprávněna. Tento výklad označila žalobkyně za bezdůvodně striktní, nesprávný a jsoucí ve zjevném rozporu s účelem tohoto ustanovení, kterým je ochrana zaměstnanců agentury práce pro případ jejího úpadku. Žalobkyně žádné zaměstnance v době, kdy nedisponovala pojištěním, neměla, a proto jí povolení za použití teleologického výkladu odejmout nelze.
10. Žalobkyně dále namítla procesní vadu v řízení před úřadem práce, která spočívala v příliš krátké lhůtě k podání vyjádření k věci. Žalobkyně dne 1.11.2018 nahlédla do spisu a sdělila úřadu práce, že má v úmyslu vyjádřit se k podkladům pro vydání prvostupňového rozhodnutí. Ačkoli byl úřad práce o tomto úmyslu žalobkyně vyrozuměn, nestanovil žalobkyni žádnou konkrétní lhůtu a následně dne 7.11.2018 vydal prvostupňové rozhodnutí, aniž by se žalobkyně stihla vyjádřit k podkladům, jak původně zamýšlela. Žalobkyně v tom spatřuje porušení jejího práva na spravedlivý proces a porušení zásady kontradiktornosti.
11. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl. Ve vyjádření k žalobě zopakoval argumentaci uvedenou v odůvodnění napadeného rozhodnutí, nad jejíž rámec s odkazem na právní teorii konstatoval, že v pochybnostech nemá vést výklad zákona k výsledku, podle kterého pro určitá pravidla vzhledem k jejich vztahu k jiným pravidlům nebude žádný aplikační

prostor. Ustanovení § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti nelze dle mínění žalovaného interpretovat toliko jazykovým výkladem, nýbrž také výkladem logickým, teleologickým, a to v souvislosti s dalšími ustanoveními zákona o zaměstnanosti, zejména § 58a odst. 1 a 2. Tato norma ukládá agenturám práce sjednat si pojištění i pro případ, že agentura nemá žádného zaměstnance (agentura má povinnost pojistit se i pro nemožnost výplat zaměstnancům budoucím). Zákon nespojuje povinnost sjednat si pojištění s faktickou realizací zprostředkovatelské činnosti, nýbrž s právní mocí rozhodnutí o povolení ke zprostředkovatelské činnosti. Záměrem zákonodárce jistě nebylo, aby agentury uzavíraly pojištění až, resp. jen v případě realizace dočasného přidělování zaměstnanců, jinak by do § 58a zákona o zaměstnanosti nevtělil povinnost sjednat si pojištění i pro zaměstnance budoucí. Žalobkyní zastávaný výklad by znemožňoval aplikovatelnost § 58a jako takového.

12. Žalovaný dále konstatoval, že současné znění § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti vychází bez jazykových změn ze znění ustanovení účinných již od 1. 1. 2011, přičemž zákonem č. 206/2017 Sb., došlo jen k odstranění důvodu pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání spočívajícího v nedoložení předmětného pojištění správnímu orgánu I. stupně v zákonem stanovené lhůtě. Cílem uvedené úpravy bylo rozlišení těch agentur práce, které řádně a včas sjednávají předmětné pojištění a opomenou jej doložit, od těch, které jej nedoloží z toho důvodu, že jej vůbec neuzavřely a přesto zprostředkovávají zaměstnávání. V prvním případě se jedná pouze o přestupek, zatímco ve druhém případě je důsledkem odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání, a to nezávisle na tom, zda došlo k potrestání agentury dle § 140 odst. 1 písm. f) zákona o zaměstnanosti, zda došlo k dodatečnému sjednání pojištění, nebo zda byl nějaký zaměstnanec dočasně přidělen. Zákonná povinnost uzavřít pojištění záruky pro případ úpadku je od počátku spojována s udělením povolením ke zprostředkování zaměstnání nezávisle na tom, zda agentura práce nějaké zaměstnance zaměstnává a dočasně přiděluje.
13. Nelze přihlídnout ani k tvrzení žalobkyně, že pojistná smlouva byla uzavřena později kvůli průtahům způsobeným pojišťovnou. Žalobkyně mohla začít s příslušnou pojišťovnou jednat již v průběhu správního řízení o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání. Navíc byla informována o tom, že splnila veškeré podmínky pro udělení povolení, ještě dříve, než bylo vydáno samotné povolení, a to prostřednictvím výzvy k zaplacení správního poplatku. Žalobkyně však nezažila jednání s pojišťovnou s dostatečným časovým předstihem.
14. K námitce, že žalobkyně nezprostředkovávala zaměstnání ve smyslu § 14 zákona o zaměstnanosti, žalovaný podotkl, že pokud by žalobkyně měla pojištění řádně a včas sjednáno a pouze jej nedoložila, nejednalo by se o důvod k odejmutí povolení ve smyslu § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti, ale jen o přestupek ve smyslu § 140 odst. 1 písm. f) téhož zákona, který projednávají orgány inspekce práce. V případě žalobkyně však došlo jak k nedoložení dokladu o sjednání pojištění, tak ke zprostředkování zaměstnání bez sjednaného pojištění. K odkazu žalobkyně na novelizaci § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti pak žalovaný poznamenal, že úmyslem zákonodárce rozhodně nebylo zmírnit opatření vůči těm agenturám práce, které pojištění řádně nesjednaly. Na podporu své argumentace odkázal na důvodovou zprávu k zákonu č. 347/2010 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s úspornými opatřeními v působnosti Ministerstva práce a sociálních věcí. Žalobkyně navíc byla dle evidence Pražské správy sociálního zabezpečení

registrována jako zaměstnavatel od 1.5.2018, a není proto pravdou, že žádné zaměstnance neměla.

15. Žalovaný nikdy netvrdil, že sjednání pojištění je podmínkou pro udělení povolení ke zprostředkovatelské činnosti a že by jej žalobkyně měla mít uzavřeno již před udělením povolení. Kdyby však nerezignovala na plnění svých povinností, mohla si sjednat pojištění řádně a včas, např. v dvouměsíční lhůtě pro předložení dokladu o jeho uzavření, s pojistným plněním ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o povolení. To, že je takový postup možný, vyplývá i z toho, že žalobkyně uzavřela pojistnou smlouvu dne 14.9.2018 s pojistným plněním od 1.9.2018.
16. Žalovaný nesouhlasil ani se žalobní námitkou brojící proti poskytnutí příliš krátké lhůty k vyjádření k podkladům rozhodnutí. Uvedl, že žalobkyně byla několikrát v průběhu správního řízení o svých procesních právech poučena. To, že po ukončení dokazování nestihla doručit úřadu práce své vyjádření, není porušením jejích procesních práv. Úřad práce nebyl povinen čekat na její další vyjádření.
17. V replice ze dne 23.8.2019 žalobkyně zopakovala, že nemohla naplnit dispozici pravidla obsaženého v §63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti, protože nezprostředkovala zaměstnání v období, kdy neměla sjednané pojištění, a ani neměla žádné zaměstnance. To, že byla od 1.5.2018 vedena v evidenci Pražské správy sociálního zabezpečení jako zaměstnavatel, bez dalšího neznamená, že měla zaměstnance. Žalobkyně dále poukázala na to, že zákon č. 347/2010 Sb., kterým ve vyjádření argumentuje žalovaný, byl zrušen ke dni 1.1.2012 a je neúčinný. Není ani pravdou, že žalovaný nikdy netvrdil, že žalobkyně měla povinnost mít uzavřenou pojistnou smlouvu před udělením povolení. Toto tvrzení použil žalovaný jako jeden ze svých hlavních důvodů pro zamítnutí odvolání žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí. V době jeho vydání nadto žalobkyně již disponovala požadovaným pojištěním, a žalovaný tak nevzal v potaz skutkový a právní stav, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí.
18. V posuzované věci vyšel soud z této právní úpravy:
19. Podle § 58a odst. 1 zákona o zaměstnanosti agentura práce, které bylo uděleno povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 14 odst. 1 písm. b), je povinna sjednat pojištění záruky pro případ svého úpadku (dále jen „pojištění“), na základě něhož vzniká dočasně přidělenému zaměstnanci právo na plnění v případě, kdy mu agentura práce z důvodu svého úpadku nevyplatila mzdu.
20. Podle § 58a odst. 2 zákona o zaměstnanosti agentura práce podle odstavce 1 je povinna sjednat pojištění ve výši zajišťující výplatu mzdy nejméně do výše trojnásobku průměrného měsíčního čistého výdělku všech svých zaměstnanců, které dočasně přiděluje nebo které bude dočasně přidělovat k výkonu práce u uživatele. Sjednání pojištění je agentura práce povinna doložit generálnímu ředitelství Úřadu práce do 2 měsíců ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o povolení ke zprostředkování zaměstnání.
21. Podle § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti Generální ředitelství Úřadu práce rozhodnutím povolení ke zprostředkování zaměstnání odejme, jestliže právnická nebo fyzická osoba zprostředkovává zaměstnání bez sjednaného pojištění podle § 58a.
22. Podle § 14 odst. 1 zákona o zaměstnanosti zprostředkováním zaměstnání se rozumí
 - a) vyhledání zaměstnání pro fyzickou osobu, která se o práci uchází, a vyhledání zaměstnanců pro zaměstnavatele, který hledá nové pracovní síly,

- b) zaměstnávání fyzických osob za účelem výkonu jejich práce pro uživatele, kterým se rozumí jiná právnická nebo fyzická osoba, která práci přiděluje a dohlíží na její provedení (dále jen "uživatel"),
 - c) poradenská a informační činnost v oblasti pracovních příležitostí.
23. Soud shledal opodstatněnou klíčovou námitku žalobkyně o nenaplnění hypotézy právní normy zakotvené v § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti. Úřad práce svým rozhodnutím odejmul žalobkyni povolení ke zprostředkování zaměstnání právě na základě § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti, přičemž správní orgány obou stupňů dospěly k závěru, že dle předmětného ustanovení postačí k odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání skutečnost, že agentura práce (fakticky a právně) disponuje povolením ke zprostředkování zaměstnání a zároveň nemá sjednané pojištění ve smyslu § 58a odst. 1 téhož zákona, přičemž je bez významu, že zprostředkování zaměstnání fakticky nevykonává. Takový závěr je však s ohledem na znění ustanovení § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti nutno jednoznačně odmítnout.
24. Stejnou otázkou se Městský soud v Praze zabýval již v rozsudku ze dne 29. 10. 2020 č.j. 10 Ad 3/2019 – 57. V něm dovodil, že „(z) formulace ustanovení § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti je podle soudu patrné, že zákonodárce stanovil pro naplnění důvodu odejmutí tři podmínky, a to že: (i) právnická/fyzická osoba má povolení ke zprostředkování zaměstnání, (ii) tato osoba zprostředkovává zaměstnání a (iii) bez sjednaného pojištění podle § 58a téhož zákona. Kdyby měl být správný výklad zastávaný správními orgány, zákonodárce by mohl opomenout druhou podmínku a omezit se na formulaci předmětného ustanovení např. ve smyslu: Generální ředitelství Úřadu práce rozhodnutím povolení ke zprostředkování zaměstnání odejme, jestliže právnická nebo fyzická osoba nesjedná pojištění podle § 58a. Takto však zákonodárce předmětné ustanovení neformuloval. Výklad zastávaný správními orgány je tak třeba odmítnout již jen proto, že odporuje gramatickému výkladu textu zákona. Městský soud má za to, že pojmem „zprostředkovává“ v rámci § 63 odst. 2 zákona o zaměstnanosti je třeba rozumět faktické, skutečné poskytování služby zprostředkování zaměstnání.“ V témže rozsudku soud dále uvedl, že „(p)okud tedy má být účinně dosaženo zákonodárcem sledovaného účelu posílení právní jistoty a zajištění práva na mzdu ve prospěch agenturních zaměstnanců, pak je třeba z ustanovení § 58a odst. 1 v návaznosti na § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti dovodit, že agentura práce musí pojištění sjednat nejpozději do okamžiku, než začne fakticky zprostředkovávat zaměstnání, tj. než zaměstná fyzickou osobu za účelem výkonu práce pro uživatele. Takto sjednané pojištění tedy musí doložit do dvou měsíců od právní moci rozhodnutí o povolení ke zprostředkování zaměstnání. Městský soud je současně toho názoru, že pokud agentura práce doklad o pojištění v této lhůtě neodloží a učiní tak později, znamená to sice překročení lhůty podle ustanovení § 58a odst. 2 zákona o zaměstnanosti, avšak půjde o překročení lhůty pořádkového charakteru, jež je dle zákona o zaměstnanosti stíháno sankcí/přestupkem podle § 140 odst. 1 písm. f) zákona o zaměstnanosti, avšak nemá za následek např. fikci prováděného zprostředkování bez pojištění.“ Soud své úvahy uzavřel následovně: „S ohledem na výše uvedené je podle názoru soudu třeba vykládat důvod k odnětí povolení podle ustanovení § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti tak, že k jeho naplnění je třeba zjištění, že právnická/fyzická osoba, které má být povolení odňato, skutečně zprostředkovávala zaměstnání, aniž by skutečně sjednala předepsané pojištění.“
25. Závěry právě citovaného rozsudku Městského soudu v Praze byly aprobovány rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 16.6.2021 č.j. 4 Ads 345/2020-38, kterým byla zamítnuta kasační stížnost žalovaného v předmětné věci. V tomto rozsudku Nejvyšší

správní soud mj. podotkl, že ztotožňování pojmů „zprostředkovávání zaměstnání“ s pouhým držením oprávnění ke zprostředkovatelské činnosti „by vedl k absurdním důsledkům spočívajícím v automatickém odnětí povolení ke zprostředkování zaměstnání v případě, kdy by agentura práce disponovala předmětným povolením, avšak přerušila svou činnost.“ Dále předestřel, že „nedoložení sjednání pojištění v uvedené dvouměsíční lhůtě zakládá toliko odpovědnost agentury práce za přestupek podle § 140 odst. 1 písm. f) zákona o zaměstnanosti, avšak nikoliv důvod pro odnětí jejího povolení ke zprostředkování zaměstnání postupem podle § 63 odst. 2 písm. d) téhož zákona. Uvedené úvahy totiž korespondují se smyslem a účelem pojištění sjednaného k zajištění mzdových nároků zaměstnanců agentury při jejím úpadku podle § 58a zákona o zaměstnanosti. Nevykonává-li totiž agentura práce dosud žádnou zprostředkovatelskou činnost či nemá-li zatím žádné zaměstnance k přidělení uživateli, tak žádné mzdové nároky ohroženy ani být nemohou. Stěžovatel tak bez bližšího důvodu lpí na povinnosti mít sjednáno pojištění nejpozději ke dni právní moci rozhodnutí o udělení povolení ke zprostředkování zaměstnání, aniž by reflektoval skutečný smysl předmětného pojištění. Stěžovatel jen vyjádřil obavu z neaplikovatelnosti § 58a odst. 2 zákona o zaměstnanosti, aniž by zvážil pravý účel sjednání pojištění agenturou práce.“ Lze proto plně přitakat argumentaci žalobkyně, že teleologický výklad, jenž zvažuje smysl a účel posuzované právní úpravy, neumožňuje odejmout za daných okolností žalobkyni povolení ke zprostředkovatelské činnosti.

26. Soud neshledal důvod k tomu, aby se od závěrů vyjádřených v právě citovaných rozsudcích, které lze bez dalšího vztáhnout i na nyní projednávanou věc, jakkoliv odchýlil. Skutečnost, že žalobkyně skutečně bez zákonem požadovaného pojištění zprostředkovávala zaměstnání, tj. že vyvíjela činnosti uvedené v § 14 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, nebyla správními orgány v průběhu řízení nijak prokázána. Pokud žalovaný dovodil, že žalobkyně měla v rozhodné době zaměstnance, pouze na základě zjištění, že byla od 1.5.2018 registrována jako zaměstnavatel v databázi Pražské zprávy sociálního zabezpečení, pak je tento závěr zcela spekulativní. Faktickou existenci zaměstnaneckých poměrů uvedené zjištění nijak neprokazuje a v žádném případě o něj nelze opřít tak zásadní rozhodnutí, kterým je rozhodnutí o odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání. Obsah správního spisu naopak prokazuje, že správní orgány obou stupňů nezjišťovaly, zda žalobkyně v rozhodné době, kdy neměla sjednáno zákonem požadované pojištění, fakticky zprostředkovávala zaměstnání. Žalobkyně to od počátku řízení popírá a žalovaný dokonce v napadeném rozhodnutí tuto skutečnost výslovně označil za nerozhodnou s tím, že podstatné zůstává, že žalobkyně k uzavření pojistné smlouvy přistoupila teprve dne 14.9.2018.
27. Obstarání podkladů a prokázání skutkového stavu v rozsahu potřebném pro rozhodnutí je povinností správního orgánu, neboť je to on, kdo jsou nadán pravomocí povolení ke zprostředkování zaměstnání *ex officio* odejmout. V souladu se zásadou materiální pravdy vyjádřenou v § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu je nezbytné, aby skutková zjištění shromážděná správním orgánem poskytovala dostatečnou oporu pro závěr o naplnění všech podmínek pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání zakotvených v § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti (k tomu viz výše). Správní orgán je tedy povinen shromáždit dostatečné podklady i k prokázání toho, že žalobkyně skutečně v rozhodné době, kdy neměla sjednáno požadované pojištění, vykonávala činnost spočívající ve zprostředkování zaměstnání. V posuzované věci nicméně správní orgán v důsledku nesprávného výkladu § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti tuto skutečnost vůbec

nezjišťoval, a nezjistil tak dostatečně skutkový stav věci v rozsahu potřebném pro rozhodnutí.

28. Soud nepřisvědčil žalobní námitce, ve které žalobkyně brojila proti tomu, že jí úřad práce neposkytl dostatek času k vyjádření k podkladům rozhodnutí, resp. že jí neposkytl žádnou lhůtu a následně vydal prvostupňové rozhodnutí, přestože žalobkyně při nahlížení do správního spisu avizovala, že se ke shromážděným podkladům hodlá vyjádřit. Ze správního spisu vyplývá, že oznámením o ukončení dokazování ze dne 26.10.2018 úřad práce poučil žalobkyni ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu o možnosti se k podkladům vyjádřit, avšak nestanovil jí k tomu žádnou lhůtu. Z protokolu o nahlížení do správního spisu ze dne 1.11.2018 plyne, že žalobkyně při nahlížení do spisu uvedla, že „zašle vyjádření do konce týdne“, což však neučinila. Při posouzení otázky, zda nestanovením pořádkové lhůty k vyjádření byla v daném případě porušena procesní práva žalobkyně coby účastníka správního řízení, je třeba vycházet z toho, že správnímu orgánu sice zákon ukládá povinnost dát účastníkovi řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí (§ 36 odst. 3 věta první správního řádu), povinnost stanovit mu k tomu určitou lhůtu však správní řád výslovně neukládá. Ustanovení § 39 správního řádu poskytuje správnímu orgánu toliko *možnost* určit lhůtu k provedení úkonu, nestanoví-li tak zákon a je-li to zapotřebí. Úřad práce v posuzované věci zjevně dospěl k závěru, že stanovení pořádkové lhůty k vyjádření není třeba, a to jednak proto, že správní spis nebyl nikterak obsáhlý a jeho obsah byl žalobkyni znám, ale především s ohledem na skutečnost, že žalobkyně do správního spisu nahlížela ve čtvrtek 1.11.2018, přičemž v návaznosti na to avizovala předložení svého vyjádření „do konce týdne“. Sama žalobkyně tedy považovala lhůtu v řádu pouhých několika dnů za dostatečný časový prostor k vyhotovení vyjádření a jeho předložení úřadu práce. Ve lhůtě, kterou si sama určila, však avizované vyjádření úřadu práce nepředložila. Úřad práce prvostupňové rozhodnutí vydal 7.11.2018, sedm dnů po nahlížení žalobkyně do správního spisu. Respektoval tak lhůtu k předložení vyjádření, kterou si pro daný procesní úkon určila žalobkyně, a tímto jeho postupem nemohlo dojít k namítanému porušení procesních práv žalobkyně.
29. Soud tedy shledal žalobu v jádru důvodnou, a proto napadené rozhodnutí zrušil pro nezákonnost a zároveň pro nedostatečnost skutkových zjištění [§ 78 odst. 1 a § 76 odst. 1 písm. b) s.ř.s.] a věc podle § 78 odst. 4 s.ř.s. vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Vzhledem k tomu, že stejnými vadami je stiženo i prvostupňové rozhodnutí úřadu práce, soud postupem podle § 78 odst. 3 s.ř.s. zrušil i toto rozhodnutí. Za splnění podmínek zakotvených v § 51 odst. 1 s.ř.s. soud rozhodl o věci samé bez nařízení jednání.
30. Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s.ř.s.). V dalším řízení tak správní orgán bude vycházet za závěru, že pro odejmutí povolení ke zprostředkování zaměstnání podle § 63 odst. 2 písm. d) zákona o zaměstnanosti je třeba prokázat, že žalobkyně bez sjednaného pojištění podle § 58a zákona o zaměstnanosti fakticky zprostředkovala zaměstnání.
31. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s.ř.s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. V řízení procesně úspěšné žalobkyni soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení tvořených zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3 000 Kč, odměnou za 3 úkony právní služby (převzetí zastoupení, podání žaloby, replika) podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů v částce 3 100 Kč za jeden úkon, celkem tedy 9 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.], paušální

náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč připadající na tři úkony právní služby, celkem 900 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb.) a částkou 2 142 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s.ř.s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách www.nssoud.cz.

Praha 6. srpna 2021

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu